

Fend, Helmut

Qualität und Qualitätssicherung im Bildungswesen. Wohlfahrtsstaatliche Modelle und Marktmodelle

Helmke, Andreas [Hrsg.]; Hornstein, Walter [Hrsg.]; Terhart, Ewald [Hrsg.]: *Qualität und Qualitätssicherung im Bildungsbereich; Schule, Sozialpädagogik, Hochschule. Weinheim : Beltz 2000, S. 55-72. - (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 41)*



Quellenangabe/ Reference:

Fend, Helmut: Qualität und Qualitätssicherung im Bildungswesen. Wohlfahrtsstaatliche Modelle und Marktmodelle - In: Helmke, Andreas [Hrsg.]; Hornstein, Walter [Hrsg.]; Terhart, Ewald [Hrsg.]: *Qualität und Qualitätssicherung im Bildungsbereich; Schule, Sozialpädagogik, Hochschule. Weinheim : Beltz 2000, S. 55-72* - URN: urn:nbn:de:0111-opus-84857 - DOI: 10.25656/01:8485

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-84857>

<https://doi.org/10.25656/01:8485>

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Zeitschrift für Pädagogik

41. Beiheft

Zeitschrift für Pädagogik

41. Beiheft

Qualität und Qualitätssicherung im Bildungsbereich: Schule, Sozialpädagogik, Hochschule

Herausgegeben von

Andreas Helmke, Walter Hornstein und Ewald Terhart

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen oder sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopie hergestellt werden. Jede im Bereich eines gewerblichen Unternehmens hergestellte oder genutzte Kopie dient gewerblichen Zwecken gem. § 54 (2) UrhG und verpflichtet zur Gebührenzahlung an die VG Wort, Abteilung Wissenschaft, Goethestr. 49, 80336 München, von der die einzelnen Zahlungsmodalitäten zu erfragen sind.

© 2000 Beltz Verlag · Weinheim und Basel

Herstellung: Klaus Kaltenberg

Satz: Satz- und Reprinttechnik GmbH, Hemsbach

Druck: Druckhaus „Thomas Müntzer“, Bad Langensalza

Printed in Germany

ISSN 0514-2717

Bestell-Nr. 41142

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

ANDREAS HELMKE/WALTER HORNSTEIN/EWALD TERHART

Qualität und Qualitätssicherung im Bildungsbereich.

Zur Einleitung in das Beiheft. 7

Teil I

Qualität und Qualitätssicherung – analytisch betrachtet

LEE HARVEY/DIANA GREEN

Qualität definieren. Fünf unterschiedliche Ansätze 17

HELMUT HEID

Qualität: Überlegungen zur Begründung einer pädagogischen

Beurteilungskategorie 41

Teil II

Qualität und Qualitätssicherung in der Schule

HELMUT FEND

Qualität und Qualitätssicherung im Bildungswesen:

Wohlfahrtsstaatliche Modelle und Marktmodelle 55

HARTMUT DITTON

Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung in Schule und Unterricht.

Ein Überblick zum Stand der empirischen Forschung. 73

HERBERT ALTRICHTER

Konfliktzonen beim Aufbau schulischer

Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung 93

TOM STRYCK

Qualitätssicherung in der Geisterbahn.

Was hat die Schulaufsicht mit Schulqualität zu tun? 111

Teil III

Qualität und Qualitätssicherung in der Sozialpädagogik

WALTER HORNSTEIN

Qualität und Evaluation in der Sozialpädagogik 129

MICHAEL WINKLER

Qualität und Jugendhilfe:

Über Sozialpädagogik und reflexive Modernisierung 137

JOACHIM MERCHEL

Zwischen Hoffnung auf Qualifizierung und Abwehrreflex:

Zum Umgang mit dem Qualitätsthema in der Jugendhilfe 161

RAINER WETZLER

Internationale Ansätze zur Qualitätssicherung und -verbesserung

in ausgewählten Bereichen sozialer Arbeit 185

Teil IV

Qualität und Qualitätssicherung in der Hochschule

TINO BARGEL/NATALIJA EL HAGE

Evaluation der Hochschullehre: Modelle, Probleme und Perspektiven . . . 207

WOLFF-DIETRICH WEBLER

Weiterbildung der Hochschullehrer als Mittel der Qualitätssicherung . . . 225

BIRGIT BERENDT

Was ist gute Hochschullehre? 247

FRIEDRICH-WILHELM SCHRADER/ANDREAS HELMKE

Wirksamkeit des Hochschulunterrichts aus der Sicht der Studierenden.

Eine empirische Studie 261

Qualität und Qualitätssicherung im Bildungswesen

Wohlfahrtsstaatliche Modelle und Marktmodelle

1. Gesellschaftliche Entwicklungstrends

Die Bildungssysteme der westlichen Demokratien sind in den 90er Jahren unübersehbar in eine neue historische Phase eingetreten. Mehrere Entwicklungen sind dafür verantwortlich:

- *Globalisierungsprozesse* der Wirtschaft und Universalisierungsprozesse von Lebensansprüchen haben international das Bewußtsein geschärft, daß die Qualität des Bildungswesens eines Landes ein Wettbewerbsvorteil und damit für die Existenzsicherung einer Nation sehr bedeutsam ist.
- Prognosen gesellschaftlicher Entwicklungen betonen, daß wir uns auf *Wissensgesellschaften* in dem Sinne zubewegen, daß vor allem Vorteile in der Wissensproduktion und -anwendung wirtschaftlichen Wohlstand sichern werden. Diese Einschätzung verstärkt die Position, die bestmögliche Organisation von Bildungsprozessen könnte für die Bewältigung von Zukunftsaufgaben eine Schlüsselfunktion haben.
- Der international zu beobachtende Trend, weniger auf staatliche Vorsorge als auf *individuelle Initiative* zu setzen, hat dazu geführt, nach Organisationsformen zu suchen, in denen die Eigeninitiative gestärkt wird und so über erhöhte Anstrengung auch bessere Resultate auf modernere Weise erzielt werden.
- Die Umgestaltung der Staatsfunktionen in westlichen Demokratien von wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen zu Dienstleistungsorganisationen, impliziert eine stärkere Orientierung an *Bürgerbedürfnissen*. Durch die Einführung von Marktelementen in staatliche Einrichtungen sollen die Individualrechte der Kunden staatlicher Dienstleistungen gestärkt werden.

Auf diesem Hintergrund hat die Diskussion um die Qualität des Bildungswesens einen hohen Stellenwert erhalten. Was Qualität ist und in welcher Weise sie gesichert werden kann, diese Fragen stehen heute im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Sie sind auch Gegenstand dieses Kapitels. Die Aktualität beider Fragen wird an der intensiven Diskussion um das Leistungsniveau deutscher Schulen sichtbar, die im Umkreis der TIMS-Studien geführt wird (s. BAUMERT/LEHMANN 1997). Nach Jahren der Abwehr von internationalen Leistungsvergleichen haben diese Studien erstmals sichtbar gemacht, daß das deutsche Bildungswesen nicht jenen Leistungsstand „erzeugt“, den die Verantwortlichen in den letzten Jahren in einer kollektiven Selbsttäuschung vermutet haben, sondern international gesehen nur Durchschnitt ist.

1.1 Was ist Qualität im Bildungswesen?

Der Begriff der Qualität führt in den pädagogischen Diskurs lediglich eine *formale* Differenz ein. Er besagt in einem ersten Schritt nicht mehr als die Unterscheidung von etwas Höherwertigem gegenüber etwas Geringerwertigem. Pädagogik kann generell als Strategie der Kultivierung einer Differenz zwischen Natur und Kultur, zwischen Geschehendem und Gestaltetem verstanden werden. Die Differenz, die durch „Qualität“ induziert wird, ist in bezug auf den pädagogischen Diskurs also noch höchst formal. Es ist deshalb unumgänglich, zu einer inhaltlichen Formulierung dieser Differenz zu kommen.

Qualität entsteht im Bildungswesen nicht von selbst. Sie wird vielmehr von den verantwortlichen Instanzen „hergestellt“. Es hat sich nun in meiner Arbeit als hilfreich erwiesen, dabei mehrere Gestaltungsebenen zu unterscheiden, so daß auch die Qualitätsfrage mehrerebenenanalytisch differenziert werden kann.

Die auf der Ebene des Systems, der Schule und des Unterrichts handelnden Akteure gestalten Qualität im Bildungswesen aber nicht unabhängig voneinander. Sie geben sich jeweils Rahmenbedingungen vor, die Regeln, Anreize und Ressourcen für gute Systeme, gute Schulen und guten Unterricht enthalten.

Akteure auf verschiedenen Gestaltungsebenen haben jeweils unterschiedliche Optimierungskriterien vor Augen. In der Regel wird dabei davon ausgegangen, daß die Handlungsstrukturierung von „oben“ nach „unten“ erfolgt und somit auch Qualitätskriterien so anzuordnen sind. Im folgenden soll der umgekehrte Weg eingeschlagen werden, inspiriert von der Überzeugung, daß sich Qualität letztlich in einer Verbesserung der Lern- und Entwicklungsprozesse von Kindern und Jugendlichen manifestieren muß, wenngleich die Schulentwicklungsforschung manchmal den Eindruck erweckt, es gehe lediglich um die Schule für sich oder um die Schule für die Lehrer.

2. Ein induktiver Weg: von der optimalen Lernsituation für jeden Schüler zum System

2.1 Die Unterrichtsebene

Die Qualität des Bildungswesens ergibt sich letztlich daraus, *ob es gelingt, die Schule für möglichst alle Schüler zu produktiven Räumen des Lernens und ihrer längerfristigen Entwicklung werden zu lassen*. Aus Schülersicht sollten Schulen – und darin sehe ich eine Zuspitzung aller unterrichtlichen Bemühungen – vor allem Lernökologien sein, in denen sie ihr Wissen, ihr Welt- und Selbstverständnis, ihre kulturellen Fertigkeiten und ihre motorischen Ausdrucksmöglichkeiten entfalten können. In diesem Sinne wären sie dann kind- und jugendgerechte „Häuser des Lernens“ (BILDUNGSKOMMISSION 1995).

Die Komplementärperspektive zur Qualität des Unterrichts mit Blick auf das Lernen des Schülers ist jene mit Blick auf Unterrichten des Lehrers. Was ist „gutes Lehrerverhalten“, das jene Räume und Strukturen des Lernens fördert? Diese schwierige Frage hat durch die jüngsten Studien zumindest eine Antwortrichtung erfahren (WEINERT 1996). Danach gibt es keine klare Festlegung des richtigen Unterrichtens, wohl aber Leitlinien wie hohe fachliche

Kompetenzen des Lehrers, effektive Zeitnutzung, gut strukturierte Darbietung des Lehrstoffes, flexible Nutzung von sozialen Arrangements, gute Diagnosefähigkeit von Fehlern mit begleitenden Fördermaßnahmen und freundliche, konsistente Klassenführung.

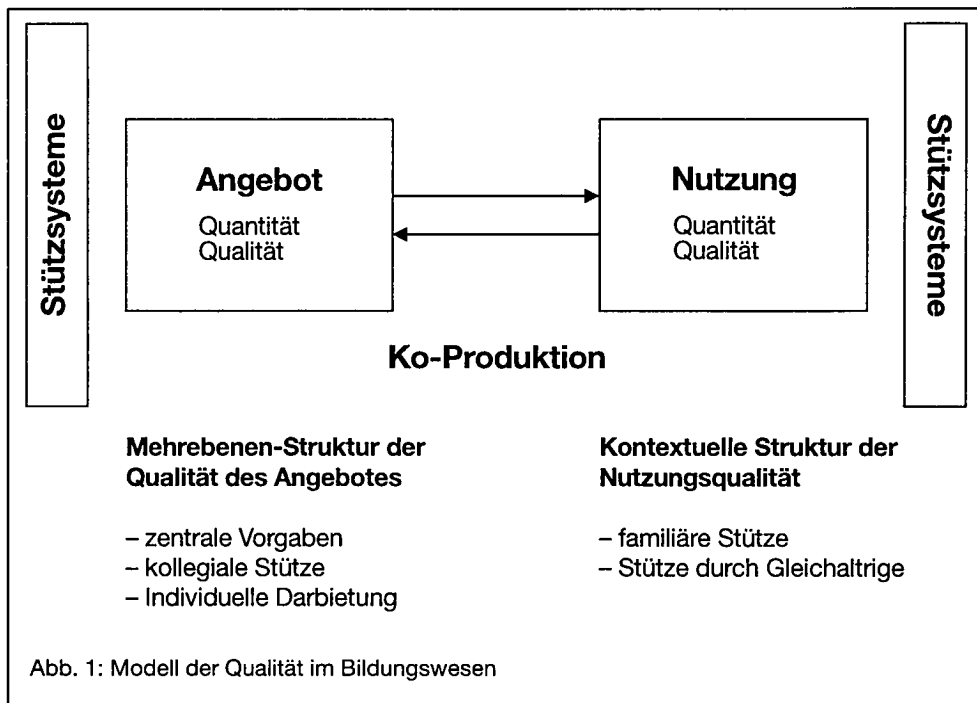
Wenn man diese Kriterien auf die Wahrnehmung dessen, was in der Schule alltäglich geschieht, zuspitzt, dann bedeutet es, daß *Qualität im Bildungswesen dann vorliegt, wenn im Lern- und Lebensraum Schule möglichst viele Schüler an etwas Sinnvollem „dran sind“*, wenn sie also etwas tun, das sie im Hinblick auf die erwähnten Ziele voranbringt, wenn sie etwas tun, was ihr Verständnis erweitert, was ihre Erfahrungshorizonte vergrößert, was ihre Fertigkeiten schult, was sie mit anderen zusammenbringt, was ihnen hilft, mit ihren inneren Nöten fertig zu werden und sich anderen zu öffnen. Kinder und Jugendliche sind dann mit der größten Wahrscheinlichkeit produktiv, wenn sie *aktiv an ihrem eigenen Lernprozeß beteiligt sind*, wenn sie im Laufe der Schuljahre zunehmend zu eigenverantwortlichen Gestaltern ihrer eigenen Lerngeschichte werden.

Wenn man die Qualität des Bildungswesens nach diesen Zielen optimiert, dann ergibt sich eine Kernforderung: Lernen muß für möglichst viele Schüler so ausgerichtet sein, daß es in alter reformpädagogischer Absicht als *Entwicklung vom Kinde aus* und als Lernen vom Kinde aus verstanden wird. Dies bedeutet aber in moderner Auffassung auch, daß sich Lehrer und Erwachsene als verantwortliche Gestalter der eigenen Lernprozesse der Kinder verstehen, denen es gelingt, die *Vorgaben* für die Höherentwicklung von Verständnis und von Fertigkeiten so in den Lernprozeß einzubringen, daß sie jeweils optimale Passungen zwischen vorhandenem und zu erreichendem Entwicklungsstand repräsentieren. Dabei *treibt* nicht nur das Lerninteresse das aktive Lernhandeln voran, sondern gleichzeitig *zieht* die bessere kognitive Struktur des stützenden Lehrers, der Schüler in eine nächste Zone der Entwicklung begleitet, Kinder und Jugendliche voran.

Qualität des Bildungswesens kommt nach dieser Binnenperspektive letztlich darin zum Ausdruck, daß die situativen und inhaltlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es ermöglichen, daß möglichst viele Schüler zu einem bestmöglichen Verständnis und zu einem bestmöglichen Niveau der Entwicklung ihrer Fähigkeiten gelangen. Schule ist danach ein optimierter Entwicklungskontext, in dem Erwachsene und Heranwachsende „ko-konstruktiv“ an Wachstums- und Entfaltungsprozessen engagiert sind.

Im täglichen Unterrichtsgeschehen kommt Qualität also in einer optimalen Synchronisierung von Angebotsmerkmalen und Nutzungsmöglichkeiten von Lernangeboten zum Vorschein. Dieses Verhältnis von Angebot und Nutzung steht wiederum im Rahmen umfassender Stützsysteme, die außerhalb des Unterrichts zu arrangieren sind. Dieses theoretische Qualitätsmodell kann, wie in Abb. 1 (S. 52) dargestellt, illustriert werden.

Auf der Ebene des unterrichtlichen Verhaltens der Lehrer liegt das Kernkriterium für Qualität darin, ob es dem Lehrer gelingt, für möglichst viele Schüler eine optimale Stütze auf dem Weg zu einem höheren Lernniveau zu sein. Lehrer sind dann gut, wenn sie Lernwege in dem Sinne effizient gestalten, daß sie Eigenaktivität fördern und dabei unvermeidliche Fehler konstruktiv korrigieren. Damit schließe ich mich einer bestimmten Auffassung von Lernen an. Diese sieht Lernen als einen Entwicklungsweg, der vor allem von innen kommen muß, von Entfaltungsprozessen und Aktivitäten des Lernenden. Opti-



males Lernen erfolgt durch eigenes Tun, durch Eigenaktivität und nicht durch schlichtes Zuschauen, wenngleich auch letzteres einen wichtigen Beitrag leisten kann. „Vollkommenes“ zu sehen, schafft Modelle und Ziele. Die inneren Entwicklungswege allein genügen aber nicht. Sie können durch eine kluge externe Stütze im Sinne von VYGOTSKY (1938) bedeutsam vorangetrieben werden. Wenn der Lehrer sich so als „Entwicklungshelfer“ versteht, dann kann und darf er sich nicht allein auf kognitive Lehrstrategien verlassen. Lernen ist zu eng mit Emotionen und Motivationen verbunden, um aseptisch als intellektuelles Geschehen behandelt werden zu können. Dies weist den Weg für eine neue Qualitätsdimension des Lehrers: für die Qualität des Umgangs mit grundlegenden Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen, mit jenen nach Autonomie, nach Akzeptanz und Selbstwert. Dieser Umgang erfordert aber auch die Fähigkeit, mit den Schattenseiten des Schülerdaseins umgehen zu können: mit den Tendenzen zu Mißgunst und Konkurrenzneid, mit den Neigungen zu vernichtendem Dominanzstreben und von Ausschlußhaltungen, mit dem Hang zur Bequemlichkeit und der narzißtischen Selbstverliebtheit, mit Borniertheit und Überheblichkeit. Diese multiplen Zielperspektiven verkomplizieren Qualitätsfragen nicht unerheblich.

2.2 Die Schulebene

Auf *schulischer Ebene* sehe ich die zentralen Qualitätskriterien in Verfahren und Kulturen der Schulgestaltung, die z.B. schismogene (sozial spaltende) Prozesse verhindern (GÖHLICH 1997) und die über Verfahren des Interessenaus-

gleichs und kommunikative Lebensformen möglichst viele Zonen von Kontakten und Gemeinsamkeiten schaffen, die produktive Problembewältigungen erleichtern. Dabei ist aber nicht nur ein „Geist des Zusammenlebens“ gefragt, es sind vielmehr auch bekannte Verfahren kommunikativer und führungspraktischer Professionalität zu berücksichtigen (DUBS 1994).

In dieser neueren managementtheoretischen Sichtweise sind Schulen dann gut, wenn sie eine Kultur der Selbstreflexivität pflegen, wenn lernende Kollegien sich flexibel den lokalen und situativen Lern- und Lehrbedingungen stellen. Die „lernende“ und „selbstreflexive“ Schule pflegt eine Kultur des Feedbacks und der Selbstevaluation, die sie vor Erstarrung bewahrt und für neue Anforderungen öffnet.

Gibt es faktisch solche Schulen? Über mehrere Zugänge habe ich mich dieser Thematik genähert: über Schulbesuche und detaillierte Beschreibungen meiner Beobachtungen, über Lehrerinterviews und schließlich über die Analyse großer Datensätze, in denen aus der Sicht der Lehrer, der Eltern und der Schüler das Leben in der Schule detailliert beschrieben wurde (FEND 1998).

Welche Lehren können aus diesen Studien gezogen werden? Am nachhaltigsten waren die Eindrücke aus unmittelbarer Anschauung, die mir einmal die große Vielfalt und die großen Qualitätsunterschiede in der Schulgestaltung vor Augen geführt haben. In großen Befragungen hat sich dann bestätigt, daß es Schulen mit großer und geringer Arbeitszufriedenheit gibt, ein Phänomen, das sich im letzteren Fall in *Mißmut* und schlechter Stimmung ausdrückt. Unübersehbar war, daß es *langweilige Schulen* gibt, in denen wenig Leben ist, in denen wenig gestaltet und liebevoll gepflegt wird. Ihnen verwandt erschienen mir *gleichgültige* Schulen, in denen Nachlässigkeit und ein Die-Zügel-Schleifen-Lassen unübersehbar waren. Schließlich gab es *zerstrittene* Schulen, Schulen mit permanenten Grabenkämpfen zwischen verschiedenen Fraktionen. Schon früh haben sich zwei Typen von Problemschulen herauskristallisiert: einmal in Überreglementierung erstarrte Schulen und zum andern in einem Meer von Unbestimmtheiten und Nachlässigkeiten chaotisierende Schulen.

Die Phänomenologie von Schulen war selbstverständlich auch in die positiven Bereiche hinein reich besetzt. Schulen mit einer positiv eingestellten Lehrerschaft, die weniger von Streß als von Herausforderung sprach, die Erfüllung im Lehrerberuf erlebte und in der positive Emotionen klar überwogen. Es fanden sich auch viele Schulen, in denen ein fast überbordend reichhaltiges Schulleben dazu führte, daß Schule ein wichtiger Lebensmittelpunkt für die Schüler und ihre Eltern war.

Die generellen Erfahrungen haben sich in einer ersten Forschungsphase in Problemtypologien etwa der folgenden Art niedergeschlagen:

- In Schulen kann eine gereizte, mißmutige und konfliktintensive Stimmung herrschen. Sie ist mit geringer Arbeitszufriedenheit verbunden, die ihrerseits eine sehr geringe Toleranz für alltägliche Problemlösungen schafft: Sie hängt vor allem mit einer schlechten schulischen und außerschulischen Integration des Kollegiums zusammen. Das Kollegium versteht sich nicht, trifft sich selten, unternimmt wenig zusammen, hilft sich nicht gegenseitig.
- Passivität, Routine, mangelnde Begeisterung, Gleichgültigkeit kennzeichnen einen zweiten Problemtyp. Das zentrale Hintergrundproblem ist hier

dies, daß die Arbeits*motivation* beeinträchtigt ist, also die Motivation zu Extraleistungen, zu Initiative und zu aktiver Problembewältigung.

- Die gravierendste Problemlage, in die Schulen geraten können, besteht im *Zusammenbruch von Kommunikation und Konfliktlösungsfähigkeit*. Dies kommt in Fraktionsbildungen zum Ausdruck. In unzähligen Gerüchten und vertrauten kleinen Zirkeln werden institutionelle Scheinwelten aufgebaut: defensive oder anklagende Vorstellungen von „den“ Schülern, „der“ Schulleitung, den „anderen“ schlechthin (WELLENDORF 1994).

Diese Ergebnisse stimmen recht gut mit internationalen Forschungserfahrungen überein, die z.B. folgende Kriterien guter Schulen immer wieder betonen:

- Eine klare Konzeption pädagogischer Leitideen: Schulen ohne Konzeption und Vision versanden häufig in der Alltagsroutine.
- Effiziente Führung in Fragen des Unterrichts und der Unterrichtspraxis.
- Hohe Erwartungen: Gute Schulen erwarten von ihren Schülern gute Leistungen, sie unterstellen, daß alle etwas lernen können, negative Einschätzungen des Lernpotentials der Schüler charakterisieren schlechte Schulen.
- Eine sichere, ordentliche und ästhetische Schulumwelt.
- Bestmögliche Zeitnutzung.
- Häufige Beobachtung der Fortschritte der Schüler.
- Positive Beziehungen zwischen der Schule, der Familie und der Gemeinde.

Ohne auf weitere Detailergebnisse eingehen zu können und zu müssen, ist die Botschaft hier klar erkennbar: Hohe Leistungsstandards sind das Ergebnis der konzentrierten, hochmotivierten und von hohen Erwartungen sowie exzellentem Lehrmaterial gestützten Anstrengung der Lehrerschaft. Mit ihr korrespondiert eine zeitintensive und ebenso hochmotivierte Lernanstrengung auf seiten der Schülerschaft, die über Jahre konsequent vom Elternhaus gefördert wird. Es gibt also keinen einfachen Schleichweg zu hohen Standards, konzentrierte Anstrengung und zeitintensives Lernen sind nur sehr begrenzt, wenn überhaupt, zu umgehen. Dies heißt allerdings nicht, daß schulisches Lernen bitter schmecken muß. Daß Freude am Lernen erreicht werden kann und daß freudvolles Lernen auch effizienteres Lernen ist, gehört zum Standardwissen der pädagogischen Psychologie.

2.3 Die Systemebene

Was macht nun Qualität auf Systemebene aus? Hier kommen wieder andere Kriterien ins Spiel als jene auf der Schulebene und der Lehr-Lern-Ebene. Die folgenden haben sich in meinen Studien als wichtig erwiesen.

Unübersehbar stehen in den internationalen Evaluationen Kriterien der fachlichen Leistungsfähigkeit eines Systems im Vordergrund. Damit wird das Ergebnis längerfristigen Lernens angesprochen. Bildungssysteme sollen effizient sein, also ein gutes Verhältnis von eingesetzten Ressourcen und Ergebnissen zeitigen – was in Bildungssystemen, die eine hohe „Selbstbedienung“ ermöglichen, nicht selbstverständlich ist – und sie sollen ein hohes Leistungs-

niveau „erzeugen“. Daneben stehen überfachliche Qualifikationen im Sinne von Schlüsselkompetenzen der beruflichen und privaten Lebensbewältigung im Vordergrund. Schließlich soll ein Bildungswesen eine langfristige Lebensplanung der jungen Generation ermöglichen, es soll mit gleichbleibender Qualität regional und sozial allen offenstehen. Es soll ferner allen einen gerechten Zugang, unabhängig von Herkunft, Rasse oder Weltanschauung, zu Wissen und Lernen eröffnen und in ihren Reglements die Würde und Rechte der Beteiligten schützen.

Wenn es um die Vorstrukturierung langfristiger Lernprozesse auf institutioneller Ebene geht, dann müssen curriculare Einheiten auf möglichst hohem fachlichen Niveau in längerfristige Ausbildungswege gegliedert sein, die jeder *einzelnen* Unterrichtsstunde einen hohen Stellenwert in einem *längerfristigen* Lernprozeß geben. Etwa zwei Drittel der vermittelten Inhalte sollten nicht in die Sphäre des Unbestimmten geraten und Aushandlungen zwischen Lehrern und Schülern anheim gestellt werden. Ihre Absicherung durch externe Evaluation an zentralen Stellen der Schullaufbahn muß überschulisch mitbestimmt sein, um das Qualitätsbewußtsein der Lehrer zu sichern und sie vor individuellen Anschuldigungen, zu viel zu verlangen, zu schützen. Extern mitbestimmte Prüfungen schaffen für einzelne Lehrer und für ganze Schulen Freiräume, pädagogisch tätig zu werden, da sie von der ständigen Beweisnot, auch fachlich gut zu sein, durch externe Evaluationen (z.B. beim Zentralabitur) entlastet werden. Für die konkreten Verfahren der externen Absicherung gibt es – so die Erfahrung der Schulforschung – mehrere funktional äquivalente Möglichkeiten.

Die Gestaltungsprozeduren, die ein hohes fachliches Niveau sichern helfen, müssen durch solche ergänzt werden, die das Engagement und das Interesse aller am Lernprozeß Beteiligten über eigene Gestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten fördern. Eine lebendige Auseinandersetzung mit Inhalten, die ein Kernkriterium einer hohen Qualität des Bildungswesens ist, kommt ohne solche Freiräume nicht zustande.

Diese Aufzählung von Qualitätsebenen fordert konsequenterweise die Frage heraus, wie die einzelnen Ebenen zusammenhängen, ob es günstige oder ungünstige Konfigurationen von Regelungen auf verschiedenen Ebenen gibt, die in der Summe zu einem hohen oder niedrigen Qualitätsstandard des Bildungswesens insgesamt führen.

Diese Frage kann man nur in einem mehrbenenanalytischen Design von Bildungssystemen und im Rahmen der Vorstellung sinnvoll bearbeiten, daß das Bildungswesen von Personen „gemacht“ wird, die auf verschiedenen Ebenen in einem gesetzlichen Rahmen gestaltend tätig sind. Dabei entsteht auf verschiedenen Ebenen ein Verhältnis von Umweltbedingungen des Handelns und eigenen Handlungsmöglichkeiten. Für die einzelnen Lehrer bestehen diese „Umwelten“ des Handelns in den institutionellen Vorgaben, in den Erwartungen und Stimmungen im Kollegium und in der Zusammensetzung der jeweiligen Schülerschaft. Wir können somit von einer Handlungseinheit „System“, „Schule“ und „Lehrer“ sprechen, die untereinander normativ – durch Gesetze, Verordnungen und Erlasse – vernetzt sind.

Welche Konfiguration von Normierungen und Freiheitsgraden auf verschiedenen Ebenen des Bildungswesens ist ideal?

Um *optimale Konfigurationen von Rahmenvorgaben und Entscheidungsspielräumen* auf und zwischen verschiedenen Handlungsebenen zu entdecken, bin ich lange Wege gegangen – von der Systemebene auf die Schulebene, von der Schulebene auf die Unterrichtsebene in der Schulklasse und wieder „hin-auf“ auf die Systemebene (FEND 1998). Anfangs schien die Systemebene alles zu determinieren, um dann der Erkenntnis Platz zu machen, daß die Schulebene viel Variation enthält, letztlich aber die Unterrichtsebene für die Qualität des Lernens entscheidend ist. Aber auch an diesen Einschätzungen waren wiederum Zweifel angebracht, da sich in ländervergleichenden Analysen gezeigt hat, daß Strukturmerkmale des Bildungswesens einen Mechanismus in Gang setzen können, der die Qualität der Schulen ebenso mitbestimmt wie die Qualität der Lernprozesse auf Klassenebene. Für den deutschsprachigen Raum ist dabei sichtbar geworden, daß alle strukturellen Mechanismen daraufhin angelegt sind, *die Unterschiede zwischen Schulen und Klassen in der Qualität des Angebotes zu minimieren*. Die „guten“ und „problematischen“ Lehrer werden gleich verteilt, die sächlichen Rahmenbedingungen konstant gehalten, die Organisationsstrukturen zentral bestimmt und die Lehrpläne verbindlich für alle Schulen (eines Schulzweiges) vorgegeben. Im amerikanischen Bildungswesen maximieren die strukturellen Rahmenbedingungen eher Varianz zwischen den Schulen. Schon der Finanzierungsmodus wirkt in diese Richtung. High schools werden nämlich größtenteils aus den Grundstücksteuern einer Gemeinde finanziert, was in armen Gemeinden zu einer deutlich schlechteren Ausstattung und Lehrerbezahlung führt. Aus anderen Gründen maximieren auch in den Niederlanden die Regulierungsmechanismen die Varianz zwischen den Schulen (s. VAN BRUGGEN 1998). Hier haben im Verlauf der Auseinandersetzung zwischen Kirche und Staat die lokalen Kirchengemeinden die Entscheidungshoheit über die Schulen behalten, so daß sich das Problem der Vereinheitlichung einer – wie es dort heißt – „good-enough-quality“ von Schulen ergibt. Der „Schulkampf“ zwischen Kirche und Staat im 19. und 20. Jahrhundert hat in Deutschland und in der Schweiz dazu geführt, daß der Staat die mehr oder weniger zentralisierte Regelungskompetenz über das Schulwesen erhalten hat.

Der Vergleich der zentralisierten und dezentralisierten Bildungssysteme in verschiedenen Ländern macht die jeweiligen Vorzüge und Nachteile sichtbar. Dieser Vergleich konnte gewissermaßen durch die Gegenüberstellung den Gesamtschulen und den Schulen des herkömmlichen Bildungswesens innerhalb Deutschlands „nachgebaut“ werden. Auch dabei ergab sich, daß eine Reduktion der normierenden Maßnahmen auf Systemebene zu einer Steigerung der Unterschiede *zwischen* den Schulen führte. *Innerhalb* der Schule war das Leistungsniveau einer Schulklasse stärker vom Lehrerverhalten abhängig als dies im dreigliedrigen Schulsystem mit seiner „starken“ Normierung der Rahmenbedingungen des Lehrens der Fall war (FEND 1982/1984). Damit treten die *varianzreduzierenden und varianzsteigernden strukturellen Rahmenbedingungen* deutlich hervor.

Ein Abbau stabilisierender Rahmenbedingungen, die die Stärke der kontinental-europäischen Bildungssysteme ausgemacht haben, muß sorgfältig bedacht werden. Je mehr er unbedacht geschieht, um so lauter dürften als Folge der sich vergrößernden Qualitätsunterschiede zwischen einzelnen Schulen und Klassen die Rufe nach Marktmechanismen werden.

Worin bestehen diese „starken Rahmenbedingungen“? Sie gruppieren sich um externe Vorgaben von Leistungsniveaus, um deren Abdeckung durch Lehrpläne und Lehrbücher und um ein System kontinuierlicher, curricular abgedeckter Leistungsprüfungen (Klassenarbeiten). In der Addition führen sie zu klaren Laufbahnregelungen mit Blick auf Abschlüsse und definierte Anschlußmöglichkeiten. Zu diesen varianzreduzierenden Vorgaben zählt zudem eine gleichmäßige Versorgung aller Schulen mit personellen und sächlichen Ressourcen.

Gewiß ist es sinnvoll, beides zu wollen: ein starkes Bildungssystem, das möglichst gleichwertige Angebote an allen Orten garantiert und Engagement vor Ort, das aus Anreizen zur Nutzung von Gestaltungsfreiräumen resultiert. Externe Regelungen schlicht abzubauen in der Erwartung, daß daraus vor Ort harmonische Gemeinschaften des Lehrens und Lernens entstehen, ist nach den Ergebnissen unserer Studien ebenso wirklichkeitsfremd wie die Erwartung, über striktere Rahmenregelungen bei einer gleichzeitigen Einschränkung der Ressourcen die Schulen vor Ort zu neuem pädagogischen Leben zu erwecken. Diese polaren Gegensätze machen sichtbar, daß es um eine kluge Reorganisation von strukturellen Rahmenbedingungen, der Neuorganisation von Macht und Anreizen bei der Gestaltung von Schule sowie um eine reflektierte Kultur des Umgangs miteinander und der koordinierten Problemlösungen gehen wird. Es gilt, eine Balance zwischen Regelungsnotwendigkeit und individuellen Freiheitsgraden, von Notwendigkeiten der Kooperation und von Rechten zu Eigenentscheidungen anzustreben. Dabei darf die Autonomie der Einzelschule nicht auf Kosten der Autonomie des Lehrers bzw. der politischen Kontrolle des Bildungswesens insgesamt ausgespielt werden. Lehrer dürfen also nicht unmündig gemacht und den Entscheidungen des Kollegiums in allen Punkten ausgeliefert werden. Auch dem Kollegium dürfen nicht alle Entscheidungen zur Gestaltung des Schullebens zugesprochen werden. Es kann nicht als naturgegeben unterstellt werden, daß Kollegien immer zum Wohl aller Beteiligten entscheiden und nicht schlicht den eigenen Vorteil suchen. Ein naives Autonomieverständnis von Schulen übersähe, daß auch hier Eigeninteressen am Werke sind und die lokalen Machtkonstellationen zur Selbstbedienung verführen können. Auf der Ebene der Einzelschule müßten z.B. die Interessen der Eltern, der Schüler und des Gemeinwesens insgesamt zur Geltung kommen.

Bildungssysteme lassen sich immer nur konfiguratив und nicht durch isolierte Einzelmaßnahmen sinnvoll gestalten. Sie erfordern ein Gefüge von Entscheidungsprozessen dazu, wer bei welchen Fragen in welcher Form aus welchen Gründen zu entscheiden hat. Pädagogen wird dabei im Bewußtsein bleiben, daß die Reorganisation von *Entscheidungsprozessen* nur Rahmenbedingungen für die Kernaufgaben von Schule und Erziehung schaffen kann: für den konkreten Unterricht und den kommunikativen Umgang mit der heranwachsenden Generation zu deren individuellem und gemeinschaftlichem Wohl.

Damit schließt sich insofern ein Kreis, als sichtbar wird, daß ein Bildungssystem ein Ganzes repräsentiert, dessen Qualität sich nicht zuletzt aus der gelungenen Gesamtkonfiguration der bestmöglichen Sorge für die nachwachsende Generation ergibt. Zwei Erfahrungen ergänzen diese Erkenntnis:

- Die Qualität eines Bildungswesens materialisiert sich letztlich in den konkreten Lehr-Lern-Prozessen einer Schulklasse. Wenn das Lehrerverhalten *extern* gestützt werden soll, dann im Endergebnis für die Optimierung der Lernbedingungen von heranwachsenden Menschenkindern. Wie viel Schüler lernen und wie sie in ihrer Entwicklung gefördert werden, macht dann auf der Wirkungsdimension die Qualität der Institution Schule aus. Da die Schule diese Prozesse nicht erzwingen kann, ist sie auf die im Laufe der Schuljahre steigende Selbstverantwortung der Schüler und auf die Mitarbeit anderer förderlicher Instanzen angewiesen. Dazu zählen insbesondere die Eltern, aber auch die öffentliche Meinung und die in ihr zum Ausdruck kommende Wertschätzung schulischen Lernens.
- Die Qualität des Lehr-Lern-Prozesses ergibt sich weder aus strukturellen Vorgaben allein noch ausschließlich aus den persönlichen Haltungen und Qualitäten der Lehrer. Beide Faktoren wirken ineinander. Damit ist die Frage nach der Qualität des Bildungswesens auch eine Frage nach der *Interaktion von Struktur und Person*, also von Handlungsbedingungen (Anreizen, Kontrollen, Ressourcen) und von Handlungsausführungen im sozialen System des Bildungswesens. In beide Bereiche gilt es zu investieren: in qualitätsförderliche Rahmenbedingungen und in die Unterrichtskompetenzen bzw. in die Persönlichkeitsressourcen von Lehrern. Die Forschungsfragen richten sich ebenfalls auf diese beiden Bereiche und ihre Interaktion, wenn untersucht wird, welche personalen Kompetenzen von Lehrern unter welchen situativen Bedingungen zum Tragen kommen. Bei ungünstigen institutionellen Strukturen ergäben sich dabei ebenso Beeinträchtigungen wie bei mangelnden unterrichtlichen Kompetenzen. Aber auch das Interaktionsverhältnis stünde auf dem Prüfstand. Es könnte sein, daß Rahmenbedingungen problematische Verhaltenstendenzen belohnen.

3. Instrumente der Qualitätssicherung im Rahmen ordnungspolitischer Vorstellungen

Unübersehbar sind in den letzten Jahren viele moderne Instrumente der Qualitätssicherung entwickelt worden. Sie liegen in der Zwischenzeit in Publikationen gut sortiert vor (s. z.B. GONON/HÜGLI/LANDWEHR/ RICKA/STEINER 1998). Verfahren der Evaluation, der Organisationsentwicklung und der Schulentwicklung sind Teil eines breitgefächerten Bemühens geworden, die Qualität der Schule zu verbessern (ALTRICHTER/POSCH 1996; DALIN/ROLFF/BUCHEN 1995; DUBS 1996b; EIKENBUSCH 1998; HOLTAPPELS 1995; HOPKINS/AINSCOW/WEST/FULLAN 1994; ROLFF/BUHREN/LINDAU-BANK/MÜLLER 1998; SZADAY/BÜELER/FAVRE 1996).

Diesen Bemühungen liegt eine Prämisse zugrunde, die das Herz der herkömmlichen Qualitätssicherung trifft: die Verlagerung von Kompetenzen der Entscheidung und der Gestaltungsressourcen von der Systemebene auf die Schulebene hinunter und von der Lehrerebene auf die Schulebene hinauf. Die Schulverwaltung gibt hier Steuerungsmacht ab, aber auch der einzelne Lehrer soll Entscheidungsspielräume aufgeben. Ist dieser Weg, der aus betriebswirtschaftlicher Quelle mitgespeist ist, richtig?

Wie sich im folgenden zeigen wird, sind damit ordnungspolitische Grundentscheidungen betroffen.

Das oben erwähnte *herkömmliche Modell der Qualitätssicherung* geht von einer *starken Systemebene* aus, in dem auf legislativer und administrativer Ebene über Ziele, Anforderungen und Inhalte des Lernens entschieden wird. Für die Lerninhalte und Lernanforderungen werden Zeitbudgets mit entsprechenden personellen und materiellen Ressourcen zur Verfügung gestellt. Der primäre Adressat dieser Rahmenvorgaben ist der Lehrer, dem über die Spezifikation der Rahmenvorgaben in Lehrmitteln und Prüfungen und durch professionelle Qualifizierung die Verantwortung für das Erreichen der vorgegebenen Ziele anvertraut wird. Aufsicht und Kontrolle, Mitsprache der Eltern und häufig zentrale externe Prüfungen, die von der Administration kontrolliert werden, ergänzen die Sicherungsmaßnahmen, um die vorgegebenen Ziele zu erreichen. Sparsame Mittelverwaltung, Gleichversorgung der Schulen mit sachlichen und personellen Ressourcen begleiten diesen Ansatz der Qualitätssicherung. Die demokratischen Rechte der Beteiligten sind in entsprechenden Personalgesetzen und Mitbestimmungsgesetzen geregelt.

Das „moderne“ Instrumentarium sieht ganz anders aus (s. z.B. BRÄGGER/OGGENFUSS/STRITTMATTER 1998). Die Behörden nehmen sich in ihren Kontrollansprüchen „zurück“, sie unterscheiden jetzt systematisch zwischen einer strategischen Führungsebene und einer operativen. Auf der ersteren werden Zielvorgaben und Leistungsaufträge formuliert und mit entsprechenden Globalbudgets versehen. Die operativen Einheiten, als welche die Schulen angesehen werden, können im Rahmen der Leistungsaufträge Organisationsform, Mittelverwendung und teilweise auch Lehrplanbereiche selbst bestimmen. Die Schule kann sowohl ihre Führungsspitze selbst einsetzen als auch das Personal in eigener Verantwortung rekrutieren.

Zur Kontrolle kommen ebenfalls neue Instrumente ins Spiel. Ein erstes besteht in standardisierten externen Kontrollen über Leistungstests, die Auskunft über den Erfolg einer Schule, die als „produzierender Betrieb“ gedacht ist, geben sollen. Als Personalkontrolle dient in diesem Konzept eine leistungsabhängige Besoldung. Um Qualität sicherzustellen, wird als weiteres Kontrollinstrumentarium der jeweiligen Schule ein *Markt* zugeordnet. Der Erfolg der Schule bemisst sich dann in der Fähigkeit, für viele Schüler so attraktiv zu sein, daß sie von vielen gewählt wird.

Es besteht kein Zweifel, daß sich die Diskussion um die Qualitätssicherung im Bildungswesen in den nächsten Jahren um die Bedeutung dieser beiden ordnungspolitischen Modelle drehen wird. Sie ist zur Zeit noch nicht an einem Endpunkt angelangt, so daß hier lediglich vorläufige Erfahrungen mit empirischen Konsequenzen diskutiert werden können. Im folgenden soll dies über vier Fragen geschehen.

3.1 Sprechen die Ergebnisse der Bildungsforschung der letzten Jahre dafür, ein staatliches Bildungssystem auf ein marktorientiertes Angebot umzustellen?

Erfahrungen in anderen Ländern, insbesondere in den USA und in England, sprechen deutlich dafür, daß die Eröffnung von Wahlmöglichkeiten durch die „Kunden“ das Bemühen der Bildungseinrichtungen steigert, ein möglichst gutes Angebot zu machen, für das die Eltern bereit sind, finanzielle Mittel zu investieren. Wenn die *Existenz* einer Schule von der Wahl durch Eltern und Schüler abhängt, dann versucht sie, über ein qualitativ hochwertiges Angebot auch möglichst viele *gute* Schüler zu bekommen. Es setzt somit ein Wettbewerb um gute Schüler ein, die über spätere Studienerfolge auch den Erfolg der Schule vorzeigen lassen.

Die Qualität eines marktorientierten Angebotsystems wird in Analogie zu wirtschaftlichen Ordnungsstrukturen darin gesehen, daß der Wettbewerb bei gegebener „Konsumentensouveränität“ eine hohe Qualität sicherstellt. Betriebe sind dann relativ autonom in ihren Angeboten. Die Anstrengungen der Schule richten sich hier dann darauf, das eigene Angebot so zu „verkaufen“, daß möglichst finanzkräftige, interessierte und bildungsorientierte Elternhäuser ihre Kinder in solche Schulen schicken. Die Fähigkeit, problematische Kinder „draußen“ zu halten, wird zur zentralen Voraussetzung, ein hohes Niveau von Schulleistungen zu erzielen und sich somit in der Öffentlichkeit als „gute Schule“ zu präsentieren.

Die Folgefrage liegt auf der Hand: Was geschieht mit den „schwächeren“ Schülern? Sie finden sich gehäuft in „problematischen“ Schulen, die eingerichtet werden, um den Gesetzen der allgemeinen Schulpflicht zu genügen. Damit zeigt sich als Nebeneffekt einer Konzentration des Wertvollen in wenigen Schulen eine *Varianzerhöhung* der Qualität der Bildungseinrichtungen insgesamt. Sie kann gleichzeitig mit einem Rückgang der Qualität jener Bildungssegmente verbunden sein, die nicht von finanzkräftigen Nachfragegruppen aufgesucht werden. Das *allgemeine* Niveau des Bildungswesens erhöht sich dann nicht, die Verbesserung ist auf *bevorzugte* Segmente beschränkt. Im problematischen Segment von Schulen entsteht auch kein Druck auf die verantwortlichen Instanzen, die Qualität des Angebotes zu verbessern, da die bildungsbewußten und meinungsbildenden Eltern Schulprobleme durch Selektion, durch die „Auswanderung“ in gute Schulen, lösen.

Gegen eine völlige Umstellung auf Marktbedingungen sprechen aber noch andere sozialpolitische Argumente. Bildungsmöglichkeiten einkommensunabhängig allen Mitgliedern eines Gemeinwesens zur Verfügung zu stellen, ist heute eine der wenigen verbliebenen Möglichkeiten, den stark differenzierenden Effekten des Marktes ein Gegengewicht gegenüberzustellen. Würde man das Bildungswesen völlig auf Marktbedingungen umstellen, dann wäre dies ein weiterer Schritt in Richtung einer Entsolidarisierung der Gemeinwesen. Die „Reichen“ würden nicht in der Form von höheren Steuern in ein öffentliches Bildungswesen investieren, sondern ihr Einkommen privat in von ihnen gewählte Schulen einbringen.

Sinnvollerweise würde man sich beides wünschen: ein *starkes öffentliches Bildungssystem*, gestützt vom Vertrauen der Bevölkerung in seine Leistungsfä-

higkeit, das gleichzeitig eine solche Kundenorientierung und *Responsivität* gegenüber den Bedürfnissen und Ansprüchen der Kunden zeigt, die bei konkurrierenden Angeboten auf einem Bildungsmarkt zu erwarten wären.

3.2 Sprechen die Ergebnisse der Bildungsforschung der letzten Jahre dafür, die zentralen Rahmenvorgaben (Prüfungen, verpflichtenden Lehrplänen und starker Schulaufsicht) abzubauen und der Schule mehr Entscheidungskompetenzen einzuräumen?

Diese zweite ordnungspolitische Kernfrage richtet sich auf die derzeitigen Bemühungen, die Rolle der Schulaufsicht neu zu bestimmen, der einzelnen Schule mehr Autonomie zu verleihen, um die Schule als pädagogische Handlungseinheit zu stärken (FEND 1986) und sie zum Ort der pädagogischen Entwicklungsarbeit zu machen.

Dies kann in zwei Varianten geschehen. In einer ersten geht es vor allem um eine Verlagerung von Kernentscheidungen über die Ressourcen, die Organisationsform, den Lehrplan und die Personalauswahl von der schulübergreifenden Ebene auf die schulische Ebene. Im Rahmen eines Konzeptes der Teilautonomie (AVENARIUS 1995; DASCHNER/ROLFF/STRYCK 1995; LESCHINSKY 1992; POSCH/ALTRICHTER 1992) können Lehrer über Globalbudgets, curriculare Schwerpunkte und Organisationsformen in definierten Grenzen selber entscheiden. Weitergehend wären die Möglichkeiten von Schulen, sowohl ihre Leiter als auch neue Kollegen selber zu rekrutieren.

Eine zweite Variante setzt auf ein Instrumentarium der Schulentwicklung über die Einigung auf Schulleitbilder und Schulprofile, über die Stärkung der kollegialen Professionalität durch Selbstevaluation und Professionsstandards, um so auch Einfluß auf „problematische Kollegen“ zu bekommen (SPECHT/THONHAUSER 1996). Dieses Instrumentarium liegt zur Zeit in vielen attraktiven Handbüchern vor (ALTRICHTER/POSCH 1996; DALIN et al. 1995; EIKENBUSCH 1998; ROLFF et al. 1998; SCHRATZ/STEINER-LÖFFLER 1998).

Die entscheidende Rückfrage liegt bei allen diesen Bemühungen auf der Hand: Wer kontrolliert die „Schulebene“? Führt dies nicht einfach zu einer Selbstbedienung der schulischen Machtelite mit Privilegien wie günstigen Deputatsverteilungen, Auswahl attraktiver Schülergruppen, Dispens von „Überstunden“, Bequemlichkeit in der pädagogischen Arbeit?

Um dem vorzubeugen und die Schule stärker an die marktorientierten Betriebe in der Wirtschaft anzunähern, wird autonomen Schulen häufig ein Markt zugemutet. Wenn schlechte pädagogische Arbeit dazu führen würde, daß die Schule als Betrieb keine Kunden fände und so geschlossen würde, dann sähe sich die Lehrerschaft einer Schule den strengen Kontrollen des Marktes ausgesetzt. In den amerikanischen „independent schools“ ist dies der Fall. Sie können unter solchen Rahmenbedingungen „autonom“ sein, ohne daß ein Qualitätsverlust eintritt. Weitgehende Schulautonomie setzt also eine Marktorientierung der einzelnen Schule voraus.

Die Erfahrungen der letzten Jahre verweisen auf Chancen und Risiken öffentlicher, politisch-administrativ verantworteter bzw. marktorientierter, unabhängiger Schulen.

Werden Lehrkräfte und Sachmittel den Schulen von zentralen staatlichen Instanzen unabhängig von der Finanzkraft einer Schule vor Ort zugewiesen und werden Leistungsniveaus, etwa durch schulische Abschlußprüfungen auf Basisebene, auf mittlerer Ebene oder beim Hochschulzugang (z.B. Zentralabitur) extern mit-kontrolliert (z.B. durch schulferne Zweitkorrekturen der Abiturprüfungen), dann stärkt dies das Vertrauen der Bevölkerung in die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens und die Gleichbehandlung aller Bevölkerungskreise. Sie sind damit von großer sozialpolitischer Bedeutung im Sinne des *Gleichbehandlungsgrundsatzes* aller Bürger. Wenn die Gesamtversorgung aber eher dürrtig und wenig attraktiv ist, dann sinkt auch die Qualität des gesamten Bildungssystems. Dies erhöht den Druck jener Bevölkerungskreise, die sich teurere Bildungseinrichtungen leisten könnten, aus dem System auszuscheren und neue Möglichkeiten zu suchen. Andererseits steigt, wenn dieses Ausscheren nicht möglich ist, der Druck auf die Politik, das gesamte Bildungssystem besser auszustatten und zu stärken, um eine entsprechende Wähler-Akzeptanz zu erreichen.

Wer ein Bildungssystem insgesamt „stark“ machen möchte und daran interessiert ist, daß auch weniger privilegierte Bevölkerungskreise in den Genuß eines gut ausgestatteten Bildungswesens kommen, der muß für „starke“ Rahmenbedingungen sein:

- für klare curriculare Vorgaben,
- für eine kontinuierliche Leistungsprüfung in curricular abgestimmter Weise, also für eng an das Unterrichtete angelehnte Prüfungen,
- für extern abgesicherte Leistungsniveaus, die nicht durch ein standardisiertes Testsystem zu lehrplanfernen Prüfungen degenerieren und
- für ein System der Gleichversorgung der einzelnen Schulen in personeller und materieller Hinsicht.

Er muß ein Interesse daran haben, daß die Schulen über *glaubwürdige Leistungsausweise* Vertrauen bei den Abnehmern erzeugen. Die Leistungsausweise müßten auf durchschaubaren und klaren Wegen zu erwerben sein und über sie müßten weitere Bildungsmöglichkeiten offenstehen. Auf dieser Grundlage können Bildungsabschlüsse wichtige *Instrumente der Lebensplanung* werden. Sie können Laufbahnen vorstrukturieren, aber auch gezielte Laufbahnwechsel ermöglichen.

Die letzten Jahrzehnte haben aber auch die Nachteile eines solchen Systems deutlich gemacht. Zu ihnen zählen die Unbeweglichkeit des Gesamtsystems, die Verführung zum schlichten Exekutieren der Rahmenvorgaben auf Schulebene, die Möglichkeit, im Rahmen formaler Beamtenpflicht-Erfüllung schülerunfreundlichen und didaktisch schlechten Unterricht über Jahre praktizieren zu können, die mangelnde Ausrichtung an guten Lernprozessen bzw. die Orientierung an schlichter Gesetzesförmigkeit.

Die berechtigte Kritik, daß dies den heutigen Erkenntnissen eines modernen Managements nicht mehr entspricht, wie eine Führungsform aussieht, die auf die Motivation und Selbstverantwortlichkeit der Mitarbeiter setzt, hat an vielen Orten zu Überlegungen geführt, wie die Steuerungsmodalitäten des Bildungswesens verändert werden könnten (BRÄGGER 1995; DUBS 1994/1996a;

SCHEDLER 1995; ULRICH/SIDLER 1977). Ob ein solches Management auch bei Beibehaltung zentraler Gestaltungs- und Versorgungsgrundsätze möglich ist, gilt es auszuloten (LIKET, 1996).

3.3 Können Schulen als „Betriebe“ geführt werden?

Bei der Übertragung von Führungs- und Managementkonzepten auf Schulen wird davon ausgegangen, daß Schulen genauso wie Wirtschaftsunternehmen als Betriebe geführt werden können. Diese Analogie von Schulen zu Wirtschaftsbetrieben ist in mehrfacher Hinsicht problematisch.

Zum ersten entspringen die Angebote der Schule nicht ausschließlich einem individuellen Interesse der Abnehmer. Ein entsprechendes demokratisches Bewußtsein, eine Einführung in die kulturellen Traditionen eines Gemeinwesens zur Stärkung der sozialen Identität, eine Orientierung an Wahrhaftigkeit, Toleranz und Mitmenschlichkeit, eine Erschließung der Menschen für Vernunft und Moralität sind nicht allein individuelle Interessen, sondern kulturelle Traditionen und Ansprüche des Gemeinwesens. Auch die Sicherung eines hohen Niveaus an Qualifikationen und die Öffnung von leistungsabhängigen Zugängen zu Bildung und Lernen liegen im gemeinschaftlichen Interesse.

Sich jene Bildung „kaufen“ zu können, die man will, ist somit als Ausgangspunkt für die Angebotsgestaltung von Schulen unzureichend. Es könnte sogar zur Folge haben, daß Eltern ihre Kinder in jene Schulen schicken, in denen sie entsprechende Zeugnisse und Abschlüsse am „billigsten“ bekommen.

Ein zweiter Punkt stört die Analogie von Schulen zu Produktionsbetrieben. Die „Produkte“ der Schule sind nicht ausschließlich das Ergebnis der „Produktionsform“ einer Schule. Was Schüler können ist in hohem Maße von den Schülern – und ihren Eltern – „mitproduziert“. Die Analogie zu Wirtschaftsbetrieben würde in umgekehrter Richtung darin bestehen, daß die Kunden, die Produkte von Wirtschaftsunternehmen kaufen, diese Produkte selbst mit herstellen. Wenn die Ko-Produktion für Schulen charakteristisch ist, dann entsteht ein komplexeres Verhältnis von Angebot und Nutzung als das von Produktion und Kauf. Es kann dabei die sinnvolle Paradoxie entstehen, daß das bestmögliche Angebot darin besteht, die „Kunden“ zu motivierten Produzenten der eigenen Lernergebnisse zu machen.

Ein dritter Punkt, der Schulen von industriellen Betrieben unterscheidet, besteht darin, daß es in Schulen im Gegensatz zu technischen Produktionsabläufen in Betrieben keine klaren Technologien gibt, die es erlauben würden, eindeutig effektive und objektivierbar beste Verfahren von weniger guten zu unterscheiden. Dem Lehrerhandeln liegt eine sehr komplexe „weiche Technologie“ zugrunde, die eine komplexe Vermittlung von Inhalten mit der „Seelen- und Lernstruktur“ der Schüler sowie deren Eigenintentionalität beinhaltet.

Wenn alle diese Punkte zutreffen, dann ist in Bildungssystemen eine andere Konfiguration von Rahmenregelungen, Eigeninitiative und Marktbedingungen optimal als in marktorientierten Wirtschaftsbetrieben. Sie soll in einer letzten Frage angesprochen werden.

3.4 Gibt es im Bildungswesen die Möglichkeit, wohlfahrtsstaatliche Aufgaben mit marktbezogenen Anreizstrukturen zu verbinden?

Mein Votum aus den Erfahrungen mit *geschwächten* systemischen Regelungen zur Sicherung eines hohen Anforderungsniveaus geht aus den obigen Ausführungen hervor: Ein Abbau der zentralen Rahmenbedingungen muß im Detail sehr sorgfältig bedacht werden. Er darf nicht dazu führen, daß die Basis der Gemeinsamkeit in der Gesellschaft, im Schulwesen spezifiziert als gleichwertiges Angebot guter Bildungschancen vor Ort, unabhängig von den finanziellen Ressourcen der „Kunden“, geschwächt wird. Gleichzeitig gilt es, die Selbstgerechtigkeit eines staatlichen Monopols durch Strukturen besserer Kundenorientierung abzubauen und persönliche Initiativen und Anreize für optimale Gestaltung des Lehr-Lern-Prozesses institutionell zu belohnen und abzusichern. Die Zukunftsaufgabe besteht darin, neue Konzepte eines *wohlfahrtsstaatlichen Marktes*, eines „public market“, zu entwickeln, durch den Bildungssysteme als öffentliche Güter allen Bürgern mit gleicher Qualität zugute kommen, aber gleichzeitig über eine Erweiterung von Mitentscheidungsmöglichkeiten und Wahlmöglichkeiten responsiv gegenüber den „Kundenurteilen“ sind. Dies setzt auch voraus, daß die Lehrertätigkeit in höherem Maße als bisher in einer öffentlichen Verantwortung steht. Sie muß gleichzeitig durch systemische Rahmenbedingungen gestärkt, professionell entwickelt, durch kollegiale Strukturen auf Schulebene gestützt und gegenüber den „Kunden“ offen werden. Es darf also nicht darum gehen, die Systemebene gegen die Schulebene oder diese gegen die Lehrerebene auszuspielen oder personale Kompetenzen von Lehrern mit Ressourcen und Rahmenvorgaben aufzurechnen. Auf allen Ebenen muß es gelingen, solche Anreizstrukturen, Evaluationsformen und Ressourcenallokationen vorzunehmen, daß die Wahrscheinlichkeit steigt, daß sich die „guten“, die engagierten Kräfte in der Gestaltung von Lehren und Lernen durchsetzen. Die Gestaltung eines Bildungswesens ist somit eine synthetische Aufgabe, bei der die Suche nach optimalen Konfigurationen verschiedener Aspekte des „kollektiven Akteurs“ Bildungssystem im Vordergrund zu stehen hat. Dabei sind die traditionellen Instrumente der Ressourcenvorgabe, der Personalqualifizierung und der regulativen Kontrolle über gesetzliche Regelungen unentbehrlich. Sie durch neue Instrumente der Evaluation, der Schaffung von Qualitätsanreizen und der Bildung selbstorganisierter Öffentlichkeiten in teilautonomen Schulen zu ergänzen, ist die anstehende Gestaltungsaufgabe für das Schulsystem des 21. Jahrhundert. Es sollte dadurch in Zukunft immer weniger möglich sein, daß Lehrer ihre Aufgaben auf Kosten engagierter Kollegen in abgeschlossenen und evaluationsfreien Räumen unprofessionell und unpädagogisch bearbeiten.

Literatur

- ALTRICHTER, H./POSCH, P. (Hrsg.): Mikropolitik der Schulentwicklung. INNSBRUCK: Studienverlag 1996.
- AVENARIUS, H. (1995). Verfassungsrechtliche Grenzen und Möglichkeiten schulischer Selbstverwaltung. In DASCHNER, P./ROLFF, H.-G./STRYCK, T. (Hrsg.): Schulautonomie: Chancen und Grenzen. 1995, S. 253–275.

- BAUMERT, J./LEHMANN, R. (v.a.). TIMSS – Mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. Deskriptive Ergebnisse. Opladen 1997.
- Bildungskommission NRW: Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Neuwied 1995.
- BRÄGGER, G./OGGENFUSS, F./STRITTMATTER, A. (Hrsg.): Bausteine eines Steuerungskonzeptes für den Bereich der Volksschule. Ebikon: Arbeitsgemeinschaft Dezentralisierung und Qualitätssicherung im Bildungswesen 1998.
- BRÄGGER, G. A. S.: Schulleitung gemeinsam gestalten: Impulse zur Entwicklung örtlich angepasster Team- und Leitungsformen. Ebikon: Zentralschweizerischer Beratungsdienst für Schulfragen 1995.
- DALIN, P./ROLFF, H.-G./BUCHEN, H.: Institutioneller Schulentwicklungsprozeß. (2., überarb. Aufl.). Bönen 1995.
- DASCHNER P./ROLFF H.-G./STRYCK, T. (Hrsg.): Schulautonomie – Chancen und Grenzen. Weinheim 1995.
- DUBS, R.: Die Führung einer Schule. Leadership und Management. Zürich 1994.
- DUBS, R.: New Public Management und Schulqualität. Neue Zürcher Zeitung Nr. 56, 1996, S. 81(a).
- DUBS, R.: Schule, Schulentwicklung und New Public Management. St. Gallen: Institut für Wirtschaftspädagogik an der Universität St. Gallen 1996 (b).
- EIKENBUSCH, G.: Praxishandbuch Schulentwicklung. Berlin 1998.
- FEND, H.: Gesamtschule im Vergleich. Weinheim 1982.
- FEND, H.: Determinanten von Schulleistungen. Wie wichtig sind die Lehrer? In: Unterrichtswissenschaft, 12 (1984), S. 62–87.
- FEND, H.: „Gute Schulen – schlechte Schulen“. Die einzelne Schule als pädagogische Handlungseinheit. In: Deutsche Schule 78 (1986), S. 275–293.
- FEND, H.: Qualität im Bildungswesen. Weinheim 1998.
- GÖHLICH, M.: Schule als schismogene Kulturgemeinschaft. In: Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie 17 (1997), S. 356–367.
- GONON, P./HÜGLI, E./LANDWEHR, N./RICKA, R./STEINER, P.: Qualitätssysteme auf dem Prüfstand. Die neue Qualitätsdiskussion in Schule und Bildung. Aarau 1998.
- HENTIG, H. v.: Die Schule neu denken. München 1993.
- HOLTAPPELS, H. G./BAUER, K. O. (Hrsg.): Entwicklung von Schulkultur: Aufsätze und Wege schulischer Erneuerung. Neuwied 1995.
- HOPKINS, D./AINSCOW, M./WEST, M./FULLAN, M.: School Improvement in an Era of Change. London 1994.
- LESCHINSKY, A.: Dezentralisierung im Schulsystem der Bundesrepublik Deutschland. In: POSCH, P./ALTRICHTER, H. (Hrsg.): Schulautonomie in Österreich. Wien: Bundesministerium für Unterricht und Kunst 1992, S. 227–239.
- LIKET, T.: Generalbericht. In: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.): Lernen in einer dynamischen und offenen Gesellschaft – die Rolle der Schule. OECD/DERI-Seminar 1995 Dresden. Bonn 1996, S. 8–24.
- POSCH, P./ALTRICHTER, H. (Hrsg.): Schulautonomie in Österreich. Wien: Bundesministerium für Unterricht und Kunst 1992.
- ROLFF H.-G./BUHREN, C. G./LINDAU-BANK, D./MÜLLER, S.: Manual Schulentwicklung. Handlungskonzept zur pädagogischen Schulentwicklungsberatung (SchuB). Weinheim 1998.
- SCHEDLER, K.: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallbeispiel Schweiz. Bern 1995.
- SCHRATZ, M./STEINER-LÖFFLER, U.: Die Lernende Schule. Arbeitsbuch pädagogische Schulentwicklung. Weinheim 1998.
- SPECHT, W./THONHAUSER, J. (Hrsg.): Schulqualität. Entwicklungen, Befunde, Perspektiven. Innsbruck 1996.
- SZADAY, C./BÜELER, X./FAVRE, B.: Schulqualitäts- und Schulentwicklungsforschung: Trends, Synthese und Zukunftsperspektiven. Bern: Programmleitung NFP 33 und Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung 1996.
- ULRICH, H./SIDLER, F.: Ein Management-Modell für die öffentliche Hand. Bern 1997.
- VAN BRUGGEN, J. C.: The Netherlands inspectorate of education: Old but young. Paper presented at the First National Conference of the Education Inspectorate of Portugal, Coimbra 1998.
- VYGOTZKY, L. S.: Mind and society: The development of higher psychological processes. Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1938.

- WEINERT, F.-E.: Der gute Lehrer: Person, Funktion oder Fiktion. In: LESCHINSKY, A. (Hrsg.): Die Institutionalisierung von Lehren und Lernen. 31. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik. Weinheim 1996, S. 223–233.
- WELLENDORF, F.: Grenzen der Erziehung – Überlegungen zur Schule als Institution. In SCHÄFER, G. E. (Hrsg.): Soziale Erziehung in der Grundschule. Weinheim 1994, S. 107–124.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Helmut Fend, Universität Zürich, Pädagogisches Institut, Gloriastr. 18a,
CH 8006 Zürich.